

*Р. А. Махиня,  
аспірант, Національна академія державного управління при Президенті України*

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОСНОВА МЕТОДОЛОГІЇ ВИМІРЮВАННЯ ЙОГО ЕФЕКТИВНОСТІ

***У статті наводяться результати аналізу наукових джерел щодо концептуальних підходів до розуміння категорії "публічне управління" в науковому та прикладному сенсі. Демонструється взаємозалежність концепцій публічного управління та теорій-моделей вимірювання ефективності управлінської діяльності.***

***В статье дается краткое описание результатов анализа концептуальных подходов к трактовке категории "публичное управление" в научном и прикладном значении. Демонстрируется зависимость концепций публичного управления и теорий-моделей измерения эффективности управленческой деятельности.***

*Ключові слова: публічне управління, ефективність, державне управління, методологія, складові публічного управління.*

*Ключевые слова: публичное управление, эффективность, государственное управление, методология, составляющие публичного управления.*

### ПОСТАНОВА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ АБО ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Сьогодення науки державного управління характеризується великою кількістю термінів, якими позначаються процеси управління. Останні мають загальні риси, які відображають наступне: державно-суспільний характер, тісні зв'язки з іншими соціальними системами, розвиток і поєднання різноманітних організаційних форм управління (законодавчої, адміністративної, економічної, громадської), забезпеченість спеціально підготовленими кадрами (організаторами, консультантами, адміністраторами, розробниками програм співробітництва та іншими) тощо.

Важливим, на наш погляд, є визначення категорій "публічний" та "публічне управління". Як у вітчизняній, так і зарубіжній літературі спостерігається дисперсність характеристик та визначень даних категорій. Перекладаючи термін "публічний", російські фахівці найчастіше співвідносять його зі словами "спільне", "спільний статок" і часто розуміють як "суспільний" або "державний". При цьому наголошується, що у державах, де цей термін був заснований, він більше використовується як державне управління і меншою мірою, як муніципальне управління. Даний концептуальний підхід заснований на розумінні публічного колективу. Акцентується увага на тому, що всі територіальні публічні колективи мають свої органи управління, які вибираються населенням територіальних публічних колективів або формуються інакше. Усі територіальні колективи володіють власною публічною владою (наддержавною, державною або недержавною). При цьому під колектива-

ми розуміються як територіальні громади, так і депутатський корпус, працівники державних установ й органів влади.

Виокремлюються форми впливів у публічному управлінні: забезпечення певною інформацією для спрямування поведінки об'єкта, підтримка, обмеження певних можливостей об'єкта для того, щоб змусити його діяти за вимогами суб'єкта. Оскільки реалізація функцій публічного управління викликає публічно-управлінські відносини, для яких потрібен суб'єкт управління із повноваженнями й обов'язками щодо управління та об'єкт управління, який має реагувати на дії суб'єкта. Останній розглядається як активний елемент управлінського процесу і може класифікуватись як: сама держава, органи і посадові особи автономії, органи й посадові особи місцевого самоврядування, органи суспільних об'єднань тощо.

Об'єкт публічного управління розглядається в контексті дій суб'єкта, які здійснюються з метою придбання або надання будь-яких матеріальних чи духовних благ. Останні стосуються громадян та їх інтересів. Регулюються процеси публічного управління документами, які містять положення про повноваження органів і посадових осіб та про їх обов'язки.

Втім, вимірювання ефективності публічного управління ведеться крізь призму діяльності, яка має як внутрішню, так і зовнішню спрямованість. Співвіднесення визначень ефективності публічного управління, яке подається науковцями з існуючими визначеннями ефективності із 60-х років минулого сторіччя, демонструє, що вони стосуються, насамперед, ефективності організації та соціальної ефективності. Став популярним підхід, у якому головним

чинником є орієнтація на клієнта (громадськість). Останній термін введено в науку державного управління перенесенням з менеджменту і маркетингу, що, на думку закордонних фахівців, стосується ефективно функціонуючої організації, цінності якої завжди пов'язані з клієнтом. Відповідно й цінності органів влади мають бути пов'язані з тими, кому надаються послуги, або ким здійснюється управління.

Запропоновані фахівцями методи визначення ефективності публічних організацій через співвідношення між можливостями (внутрішніми та зовнішніми) і організаційними результатами, можливостями і кінцевими результатами діяльності, організаційними результатами і кінцевими результатами діяльності повністю співпадають з методиками розрахунків ефективності організації, прибутковості менеджменту і маркетингу.

Це визначає наукові завдання щодо вироблення методології вимірювання ефективності публічного управління та характеристики останнього в контексті теорії систем.

Практичні завдання стосуються визначення основних показників ефективності публічного управління у всіх сферах життєдіяльності.

### **АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР**

Характеристика публічного управління, як доводить аналіз наукової літератури, ґрунтується на декількох теоретичних концептуальних підходах: теорії управління, теорії управління системами (великими, малими, складними тощо), теорії менеджменту. Остання у вітчизняній науці має окремий науково-практичний напрям. Фахівці в галузі управління відзначають, що до 60-х років минулого століття сформувалось два науково-практичні напрями в управлінні: системного аналізу як наукового методу вивчення і удосконалення складних систем та менеджменту як інструменту для більш широкого залучення виконавців у активний свідомий процес управління [1—7]. Останній стосується взаємовідносин людей в процесі їх спільної праці, теоретичні засади яких у державних установах означені ще 20-х роках минулого століття [9]. У подальшому в науці при характеристиці публічного управління це отримало назву партисипативного менеджменту, партисипативного управління, корпоративного управління, залучення громадян.

Управління розглядається як поняття імовірнісне, багатофакторне, в якому перетинаються непусти множини, а саме тому воно не може бути чітким настільки, щоб самому стати елементарним. Процес управління загалом розглядають як цілеспрямований вплив керуючого органу на керований об'єкт з метою утримання його у рівновазі або переводі в інший стан, більш доцільний [10], а у контексті адміністративного управління — як вплив органів і осіб на керований об'єкт.

Втім, адміністрування у публічному управлінні, як наголошують науковці, є необхідним елементом, без якого не можна вирішити багато управлінських питань. Акти адміністрування можуть мати різний зміст і бути несхожими за способами дій. Вони можуть бути прийнятими з врахуванням вимог життя, коли враховані всі умови і наслідки таких актів.

Менеджмент у публічному управлінні має свої особливості, які фахівці поєднують з власними повноваженнями та зі специфікою публічної влади. На відміну від публічного адміністрування, яке розповсюджується на всю державу, публічний менеджмент має більш вузьку сферу впливу й більш конкретний характер. До сфери такого менеджменту відносять область з мільйонним населенням, дер-

жаву, міжнародні об'єднання тощо. У будь-якому випадку менеджмент має особистісні властивості, людський фактор. Головне завдання такого менеджменту — підвищення організованості, упорядкованості, ефективності діяльності [11].

Публічний сектор є безприбутковим і вимірює соціальну ефективність. Остання частково може залежати від методології вимірювання ефективності: організації, управління, управління персоналом, праці, систем управління, соціального ефекту, соціальної роботи, суспільної ефективності, системи управлінських відносин, діяльності управління, цільової ефективності, прийняття рішень, формування територіально-виробничих комплексів тощо. У даному випадку, враховуючи специфіку функціонування органів влади (публічного управління), не можна взяти за основу тільки одне вимірювання, щоб отримати уніфікований показник ефективності діяльності всієї системи.

Відповідно пропонуються організаційні стратегії, прибутковості маркетингу і менеджменту організацій, впровадження яких в практику діяльності певною мірою сумнівні, оскільки не визначений конкретний результат діяльності органів влади (публічних органів). Якщо ж спиратись на термін "отримання послуги" або "задоволення потреб населення", то важко визначити рівень цих потреб і ефективність діяльності організації щодо їх задоволення, оскільки залишається питання стандартизації робочих процесів виконавчого апарату та визначення конкретних кількісних та якісних показників результатів їх діяльності.

Отже, можна виділити не вирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується дана стаття: взаємозалежності концептуальних підходів щодо публічного управління як певної системи та методології вимірювання її ефективності з урахуванням особливостей і невизначеності результату управління.

Це дає можливість сформулювати мету статті: показати, що не виокремлюється специфічної методології вимірювання ефективності публічного управління органів державної влади, зокрема міст-мегаполісів, оскільки існує дисперсність розуміння категорії "публічне управління" як в науці, так і на практиці.

Відповідно постають завдання статті: висвітлити результати аналізу вітчизняних та зарубіжних концептуальних підходів щодо змісту категорії "публічне управління"; продемонструвати узагальнені результати дослідження щодо встановлення структурних елементів публічного управління та виявлення зв'язків між ними.

### **ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ**

З питань даної проблематики проаналізовано близько 80 наукових джерел ХХ — початку ХХІ ст. Аналіз довів існування широкого спектра тлумачень категорії "публічне управління". Остання є предметом дослідження багатьох наук: філософії в контексті суспільних відносин, соціології в аспекті взаємозв'язків і відносин з різними прошарками населення, політології в сфері політичних відносин, економічної теорії з позицій макрорегулювання, кібернетики в площині прямих та зворотних зв'язків, синергетики в плані управління складними системами, юридичних наук у зоні регуляторних сторін державного і муніципального управління, державного управління в контексті взаємодії керуючої та керованої систем через процеси партисипації.

Методами співвіднесення та узагальнення показано, що публічне управління ґрунтується на основних теоріях управління, адміністрування, систем, менеджменту. Публічне управління здебільшого стосується взаємовідносин людей у процесі їх спільної праці та впливу органів і осіб

на керований об'єкт, що у вітчизняній науці трактується в контексті партисипативного менеджменту, партисипативного управління, корпоративного управління, залучення громадян. Воно є системою зі сукупністю елементів, які беруть участь у процесі управління і мають нестійкі зв'язки. Виокремлюються два напрями розвитку публічного управління: економічний та політичний.

Методом систематизації виокремлено наукові підходи до встановлення структурних елементів публічного управління та виявлення зв'язків між ними. Публічне управління за різними концепціями має декілька структурних елементів, які залежать від: системи поєднання адміністрування і управління для досягнення бажаних результатів; теорій публічного управління (тоталітаризму, демократії, державно-релігійних тощо); реформування традиційних моделей державного управління в систему публічного менеджменту; відмінності завдань органів влади і публічних організацій та їх функцій; взаємопроникнення публічного і приватного секторів; організаційних стратегій та форм управління; взаємодії органів публічної влади і громадянського суспільства тощо.

Узагальнено до структурних елементів публічного управління відносять: інститути державного управління, інститути громадянського суспільства, неспецифічні інститути, інститути безпосередньої демократії, процеси діяльності органів влади та посадових осіб.

До суб'єктів публічного управління відносять керуючу та керовані системи, які пов'язані між собою прямими й зворотними, вертикальними й горизонтальними зв'язками, із активними, силовими, м'якими або непомітними взаємовпливами.

Аналіз концептуальних підходів до розуміння категорії "публічне управління" також продемонстрував неоднозначність і неоднозначність думок дослідників. Публічне управління розглядається з позицій зібрання фрагментів із різних галузей знань. Саме тому існує багато визначень категорії "публічне управління", зокрема, такі як:

- функція органів влади;
- ефективна соціальна взаємодія;
- управління процесами інформаційного простору;
- частина суспільного управління;
- управління публічним колективом;
- процес реалізації влади або застосування публічної влади;
- соціальна діяльність посадових осіб;
- публічно-управлінські відносини;
- управлінський процес з системою різних відносин;
- організація діяльності за участю інститутів безпосередньої демократії;
- управління поведінкою населення; управління, котре у будь-якому його вигляді реалізується в повному обсязі у межах повноважень, які надаються державою;
- регулювання відносин у публічному колективі;
- окремий прошарок управлінців; управлінська воля, котра здійснюється, незважаючи на протидію тих чи інших груп, а також всупереч волі більшості населення;
- нормотворча, розпорядча, контрольна, організаційна й інша діяльність, яка здійснюється на ґрунті встановлених норм, правил, процедур;
- способи, методи, засоби використання публічної влади для управління поведінкою людей, їх колективами з певною метою, класифікаціями та оцінкою цих способів;
- пошук найкращих способів використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей держави;
- цілеспрямований організуючий та регулюючий вплив держави (через систему органів влади та посадових осіб) на суспільні процеси і діяльність людей;

— наявні та приховані можливості системи публічного управління, котрі можуть бути задіяні та використані в процесі енерго-інформаційної взаємодії із суспільством з метою досягнення соціально значущих цілей та відповідної атрактивної цілісності шляхом гармонійного поєднання соціальної організації та самоорганізації.

У сучасній вітчизняній науці категорії "державне управління" та "публічне управління" часто розуміються як синоніми. Відповідно і визначення ефективності публічного управління співвідносяться з теоріями-моделями вимірювання ефективності управлінської діяльності. Не виокремлюється специфічної методології вимірювання ефективності публічного управління органів державної влади.

Роблячи висновки зазначимо, що для визначення ефективності публічного управління варто взяти за основу стале судження, яке притаманне теорії систем. Разом із тим, зміст кожної функції управління у різних системах не залишається незмінним. Оскільки управління не існує відокремлено від об'єкта управління, зміст функцій управління в кожному конкретному випадку визначається змістом керованого об'єкта. Зміст функцій конкретизує сутність управління і у кожному окремому випадку залежить від змісту об'єкта управління. Фактично існує управління конкретного змісту і конкретних форм. Останнє чітко відображає зміст публічного управління органів державної влади, яке є вужче, ніж державне управління у цілому, але ширше, ніж публічне управління органів державної влади міст-мегаполісів.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі вироблення специфічної методології вимірювання ефективності публічного управління органів державної влади, зокрема у містах-мегаполісах.

#### Література:

1. Клок К. Конец менеджмента и становление организационной демократии / К. Клок, Дж. Голдемин: пер. с англ. — СПб.: Питер, 2004. — 368 с.
  2. Теория системного менеджмента: учебн. / [под общ. ред. П.В. Журавлева, Р.С. Сегедова, В.Г. Яныеского]. — М.: Экзамен, 2002. — 512 с.
  3. Новіков Б.В. Основи адміністративного менеджменту: навч. посіб. / Б.В. Новіков, Г.Ф. Сінюк, П.В. Круш. — К.: "Центр навчальної літератури", 2004. — 560 с.
  4. Державне управління і менеджмент: навч. пос. / [Г.С. Одинцова, Г.І. Мостовий, О.А. Амосов та ін.]; за заг. ред. Г.С. Одинцової. — Х.: ХарPI УАДУ, 2002. — 492 с.
  5. Чорний Г.М. Управління: концептуальні засади національного менеджменту: [монографія] / Г.М. Чорний — К.: ННЦ ІАЕ, 2005. — 102 с.
  6. Основы теории управления: учебн. пос. / [В.Н. Парахина, Л.И. Ушвицкий, Г.В. Воронцова и др.]. — М.: Финансы и статистика, 2003. — 560 с.
  7. Муниципальный менеджмент: учебн. пос. / [В.Л. Асанов, В.Н. Иванов, С.Б. Мельников и др.]. — М.: Муниципальный мир, 2004. — 412 с.
  8. Нормативно-правові засади публічної політики та управління: навч. посіб. / уклад.: С.О. Телешун, С.В. Ситник. — К.: НАДУ, 2009. — 80 с.
  9. Улицкий Як. Логика управления: Очерк по теории управления административными коллективами / Як. Улицкий. — К.: Трест "Киев-Печать", 1924. — 64 с.
  10. Маслов П.Н. Оперативное управление социально-экономическими системами в условиях неопределенности / П.Н. Маслов. — Дніпропетровськ: Моноліт, 2005. — 256 с.
  11. Чиркин В.Е. Публичное управление: учебн. / В.Е. Чиркин. — М.: Юристъ, 2004. — 475 с.
- Стаття надійшла до редакції 21.03.2012 р.*